

*Трофімцов В. А.,
кандидат юридичних наук,
начальник юридичного департаменту
юридичної компанії «Льва Толстого»*

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЩОДО ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ

Анотація. Статтю присвячено аналізу останніх напрацювань учених щодо підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів у сфері протидії тероризму, на підставі чого запропоновано власне бачення шляхів підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів щодо протидії тероризму.

Ключові слова: ефективність, діяльність, правоохоронні органи, протидія, тероризм.

Постановка проблеми. Тероризм є одним із найбільш небезпечних соціальних явищ. При цьому варто зазначити, що тероризм не є продуктом сучасного суспільства, він у тій чи іншій формі супроводжував розвиток людства з давніх-давен, однак на сьогодні проблема тероризму стала набагато гострішою, аніж будь-коли.

На сторінках правової літератури проблеми вдосконалення діяльності суб'єктів протидії тероризму досліджували В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, А. Берлач, І. Бойко, М. Василенко, В. Гаращук, І. Голосніченко, В. Горшеньов, Р. Калюжний, М. Коваль, В. Колпаков, О. Кузьменко, Є. Лукашова, А. Малько, М. Матузов, О. Негодченко, В. Олефір, В. Опришко, Р. Павловський, О. Рябченко, А. Селіванов, М. Тищенко, В. Шаповал, В. Шкарупа, О. Якуба та інші. Проте не всі питання протидії тероризму знайшли свої відповіді. Отже, метою статті є окреслення шляхів підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів щодо протидії тероризму.

Виклад основного матеріалу дослідження. Із кожним роком терористична активність зростає, однак найбільш небезпечним є навіть не стільки масштаби тероризму, скільки його здатність розвиватися й прогресувати разом із суспільством, пристосовуючись до нього та використовувати його досягнення у власних злочинних цілях. Про це, зокрема, свідчить те, що кількість терористичних організацій у світі зростає, їхні структури розгалужуються й ускладнюються, а антисоціальна діяльність, яку вони ведуть, стає все більш грамотною і детально спланованою та організованою, при цьому її форми й методи досить часто пов'язані з використанням сучасних технологій, новітньої техніки і зброї.

Україна на сьогодні, на щастя, не належить до тих країн, у яких активно процвітає терористична активність. Згідно з даними рейтингу Глобального індексу тероризму, Україна у 2013–2014 рр. перебувала на 51 місці з 162 країн зі значенням індексу 2,95. Цифра, звісно ж, відносно невелика, однак вона, по-перше, зросла, порівняно із 2012 р., тоді наша держава перебувала на 47 місці в загальному рейтингу; по-друге, навіть із такими показниками Індексу Україна за рівнем безпеки поступається провідним країнам Європи: Франція – 2,67 (56 місце); Італія – 2,55 (62 місце); Іспанія – 1,84 (69 місце); Німеччина – 1,02 (83 місце); Швейцарія – 1,34 (77 місце); Данія – 0,19 (107 місце).

Наведені дані свідчать про те, що, хоча проблема тероризму в нашій державі не настільки гостра, як у низці інших країн (наприклад, Росія, США, Греція, Великобританія тощо), тенденції, що спостерігаються останнім часом у цій сфері в Україні, мають негативний характер. На суттєвій актуалізації проблеми тероризму в Україні, зокрема на появі в нашій державі низки умов і факторів, які можуть суттєво посприяти розвитку терористичної активності, зауважує М. Гуцало. Вона пише, що останніми роками суверенітет України випробовувався на міцність під тиском зовнішніх політичних впливів і через уразливість національної економіки від кон'юнктури світового ринку. Накопичилися проблемні питання у сфері соціально-економічних відносин, окреслилися тенденції радикалізації настроїв у суспільстві. Окремі кримінальні вияви резонансного характеру свідчать про високу ймовірність інтенсифікації протестних настроїв, виявів екстремізму й тероризму [1, с. 11]. Варто відзначити, що на зростаючій загрози активізації тероризму в Україні акцентується увага й у Концепції боротьби з тероризмом, де йдеться про те, що на сьогодні Україна не належить до держав із високою ймовірністю вчинення на їхній території міжнародними терористичними організаціями терористичних актів або терористичних посягань проти їхніх представництв за кордоном.

Ураховуючи вищезазначене, питання посилення протидії тероризму в Україні стає все більш актуальним. Із цією метою нашій державі належить розв'язати низку проблем різного характеру. При цьому особлива увага має бути приділена вдосконаленню ефективності функціонування правоохоронної системи держави, рівень якої нині є недостатнім і не відповідає об'єктивно існуючим реаліям життя. Отже, перше, на що хотілося б звернути увагу, розмірковуючи над удосконаленням ефективності протидії тероризму, є чинне антитерористичне законодавство. Першочерговість цієї проблеми пояснюється тим, що правоохоронні органи влади, виконуючи свої завдання та функції, у тому числі щодо протидії тероризму, діють виключно на підставі й у порядку, визначених законодавством, і не мають права виходити за його межі навіть із міркувань доцільності. Тож на практиці досить часто виникають такі ситуації, коли державно-владні суб'єкти не здані належно вирішити виниклу проблему, оскільки для цього немає належного змісту законодавчих засад. Звідси очевидно, що запровадження чіткого й змістовного нормативно-правового підґрунтя є обов'язковою умовою належного рівня якості й ефективності протидії тероризму компетентними суб'єктами. Із цього приводу Ю. Никитюк і О. Шамара слушно відмічають, що необхідною умовою протидії терористичним загрозам на національному ґрунті є формування ефективної державної політики протидії терористичній діяльності, що вимагає вироблення чіткої концепції та стратегії, базових принципів, концептуальних засад і законодавчих норм і визначення шляхів їхньої практичної реалізації [2].

Вирішуючи питання вдосконалення законодавства як запоруки підвищення ефективності протидії тероризму, насамперед потрібно узгодити й уточнити понятійно-термінологічний апарат, що міститься в різних антитерористичних законодавчих актах України. При цьому варто виходити зі змісту тих формулювань понять, що містяться в міжнародних правових актах із питань протидії тероризму, до яких приєдналася Україна. Ці кроки не лише сприятимуть гармонізації національного законодавства із міжнародними стандартами та вимогами у сфері боротьби з тероризмом, а й мають забезпечити уніфікацію правозастосовної практики в зазначеній сфері.

Наступним питанням, яке потрібно вирішити на шляху підвищення ефективності протидії тероризму, є розроблення та запровадження конкретних підходів до оцінювання потенційних загроз національній безпеці. М. Гуцало абсолютно справедливо, на нашу думку, зауважує, що наразі постало питання про ефективність процесу оцінювання загроз національній безпеці, у т. ч. з погляду протидії тероризму загалом і ядерному тероризму зокрема. Автор відмічає, що іншими країнами в цьому напрямі вже апробовано певні організаційні підходи, що могли б підвищити рівень координації зусиль і взаємодії національних спецслужб і розвідувального співтовариства. Зокрема, ідеться про досвід США щодо запровадження посади національного координатора з питань протидії ядерному тероризму та ядерному розповсюдженню, посади директора національної розвідки, який водночас очолюватиме Раду національної розвідки й нести відповідальність за підготовку Оцінки національної розвідки – таємного документа, в роботі над яким беруть участь усі 16 розвідувальних агентств США [3, с. 20–21].

Далі, переконані, для того щоб посилити захист українських держави та суспільства від виявів тероризму, необхідно переорієнтувати діяльність правоохоронних органів у бік посилення профілактичної роботи в цій сфері. Справа в тому, що на сьогодні діяльність правоохоронних органів пов'язана переважно з реагуванням на вчинені чи вже вчинені терористичні дії. Однак, на нашу думку, для того щоб ефективніше протистояти загрозі тероризму, необхідно акцентувати увагу не стільки на насильницькій ліквідації його окремих виявів, скільки на виявленні та усуненні причин і факторів, що сприяють терористичній активності. Тобто, протидія тероризму має являти собою цілеспрямований, послідовний, змістовний процес формування такого суспільного клімату, за якого б можливість виникнення різного роду соціальних проблем і конфліктів, що можуть породжувати вияви тероризму, зводилася до мінімуму. Пріоритет «безкровної» протидії тероризму вимагає глибшого наукового обґрунтування його форм і методів. Зокрема, дуже важливим питанням, як нам видається, є визначення підходів до виявлення й оцінювання рівня небезпеки соціальних конфліктів та інших кризових явищ, що виникають у державі й суспільстві, як таких, що можуть прямо спричинити терористичну активність чи опосередковано посприяти її виявам.

Орієнтація на примат профілактики тероризму зумовлює наступний важливий аспект удосконалення ефективності протидії тероризму – це посилення інформаційно-пропагандистської та освітньо-виховної роботи. Тобто, правоохоронні, а також інші органи влади повинні розробляти й реалізовувати ненасильницькі заходи, спрямовані на переконання людей у тому, що тероризм є ганебним, антисоціальним явищем і неприпустимим засобом вирішення будь-яких конфліктів і суперечностей. Суттєве значення цього питання та особлива увага до нього зумовлюється тим, що українське суспільство на сьогодні не сприймає проблему тероризму на належному рівні. Така ситуація, вочевидь,

пояснюється тим, що Україна, як ми зазначали вище, ніколи не була епіцентром тероризму, тож більшістю населення він сприймається як щось таке далеке, що не має до них ніякого стосунку й не загрожує їм. Однак така позиція є хибною, адже тероризм не знає державних кордонів, а його цілі й мотиви мінливі. Тому обов'язок правоохоронних органів – налагодити зі спільнотою конструктивний змістовний діалог із питань протидії тероризму, під час якого перші мають роз'яснити населенню, що таке тероризм, у чому його небезпека, як він виявляється; яку політику проводить держава щодо нього; як потрібно діяти громадянам, якщо їм стала відома інформація про терористичну діяльність або якщо вони стали жертвами терористичних актів; тощо. При цьому дуже важливо звернути увагу на те, що, проводячи інформаційно-пропагандистську та освітньо-виховну роботу, правоохоронні органи повинні не залякувати населення тероризмом, його жахливими наслідками, а також суворю відповідальністю за його вчинення, а формувати конкретну суспільну думку з цього приводу, а також навчати людей, як необхідно себе поводити в тих чи інших обставинах. О. Собовий і М. Короп, акцентуючи увагу на важливості належних суспільних настроїв у забезпеченні ефективної протидії тероризму, зазначають, що парадокс у тому, що суспільна думка не сповна адекватно оцінює небезпеку тероризму. Убачається, що необхідно побудувати таку ідеологію, яка однозначно вказувала б на єдність національних і індивідуальних інтересів кожного члена суспільства, а також висвітлювала ту небезпеку, яку становить для цих інтересів тероризм. На жаль, на сьогодні ми не маємо такої концептуальної платформи, немає популярної теорії, яка системно групувала б людей навколо певної ідеї засудження тероризму як нелюдського явища, немає морального критерію, за яким би кожен член суспільства мав би право засудити тероризм і його носіїв, недостатньо й правових чинників для захисту громадян від небезпеки тероризму [4].

Ще одним суттєвим проблемним питанням, на яке ми хотіли б звернути увагу, є відсутність належного рівня взаємодії як між різними ланками всередині правоохоронної системи України, так і між суб'єктами правоохоронної діяльності й іншими органами державної влади. Практика свідчить, що нині взаємодія правоохоронних органів у сфері протидії злочинності зводиться переважно до спільних розробки та проведення окремих антитерористичних заходів. Утім систематична й системна глибока взаємодія відсутня, що є, на нашу думку, свідченням того, що координаційний центр із питань протидії тероризму не виконує належним чином своїх завдань і функцій щодо об'єднання та погодження зусиль правоохоронних й інших органів влади у справі протистояння тероризму. Зауважмо, що, на нашу думку, урахуовуючи вищезначену стратегію на «безкровну» боротьбу із тероризмом і примат профілактичної діяльності, до взаємодії з правоохоронними органами в контексті вирішення цієї проблеми мають активно залучатися органи влади, які розробляють і реалізують політику у сфері освіти й науки, культури, моралі та духовного розвитку населення. Тому не можна не погодитися з О. Маркєєвою і Ю. Скалецьким, котрі, досліджуючи проблеми протидії тероризму, наголошують на тому, що вагомим резервом забезпечення етнорелігійної й соціальної стабільності в державі мають стати заходи щодо підтримання міжкультурного та міжконфесійного порозуміння. Обов'язковими в ідеологічно-пропагандистському сегменті діяльності Мінкультури, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту, Державного агентства з питань науки, інновацій та інформації України мають бути заходи інформаційно-пропагандистського, освітнього й виховного характеру. У цьому контексті необхідним є посилення координувальної

ролі Антитерористичного центру при Службі безпеки України та активізації діяльності Міжрегіональної координаційної комісії з метою об'єднання зусиль міністерств і відомств, громадських організацій, які, відповідно до Закону, залучаються до протидії тероризму [1, с. 16].

Висновки. Отже, урахувавши все вищевикладене, можемо зробити висновок про те, що, попри певні позитивні кроки, зроблені нашою державою на шляху вдосконалення механізму протидії тероризму, він має низку суттєвих недоліків, які не дають змоги говорити про його належну якість і ефективність. Ці недоліки мають як правовий, так й інший характер: політичний, економічний, культурний, управлінський тощо. Головна проблема полягає в тому, що наразі в нашій державі домінує підхід, за якого здійснюється саме боротьба із тероризмом, а не його превенція. Тобто, правоохоронні органи зосереджують свою діяльність на конкретних випадках учинення терористичних дій, а не на запровадженні комплексного механізму профілактики тероризму як складного, багатоаспектного соціального явища. Тому протидія тероризму, як правило, має кримінально-правовий характер, а отже, каральний характер. Однак, на нашу думку, урахувавши те, що повністю подолати тероризм неможливо, для ефективного протистояння йому необхідно запровадити дієвий механізм управління цим явищем, щоб мінімізувати його вияви. Головною метою такого механізму має стати не боротьба з окремими терористичними актами та їхніми наслідками, а виявлення й руйнування ідеологічного, економічного, національного та іншого підґрунтя тероризму, щоб позбавити його сприятливого для існування і процвітання середовища.

Література:

1. Протидія тероризму, нерозповсюдження зброї та матеріалів масового знищення й захист критичної інфраструктури : збірник матеріалів Міжвідомчої експертної робочої групи, створеної при НІСД / за ред. О.Д. Маркєєвої, Ю.М. Скалецького. – К. : НІСД, 2013. – 104 с.

2. Проблемні питання та шляхи удосконалення антитерористичного законодавства України / Ю.А. Никитюк, О.В. Шамара [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.stationline.org.ua/pravo/100/17058-problemni-pitannya-ta-shlyaxi-udoskonallynyya-antiteroristichnogo-zakonodavstva-ukra%D1%97ni.html>.
3. Державна політика протидії тероризму: пріоритети та шляхи реалізації : збірник матеріалів «круглого столу» / за ред. М.Г. Гуцало. – К. : НІСД, 2011. – 120 с.
4. Актуальні проблеми правового забезпечення боротьби з тероризмом / О. Собоєвий, М. Короп // Офіційний веб-сайт Мініюсти України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/44>.

Трофимцов В. А. Пути повышения эффективности деятельности правоохранительных органов по противодействию терроризму

Аннотация. Статья посвящена анализу последних работ ученых по повышению эффективности деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия терроризму, на основании чего предложено собственное видение путей повышения эффективности деятельности правоохранительных органов по противодействию терроризму.

Ключевые слова: эффективность, деятельность, правоохранительные органы, противодействие, терроризм.

Trofimtsov V. Ways to improve the efficiency of law enforcement agencies to combat terrorism

Summary. The article is devoted to analysis of the latest developments scientists to improve the effectiveness of law enforcement in combating terrorism, on what basis proposed own vision of increasing the efficiency of law enforcement agencies to combat terrorism.

Key words: efficiency, activity, law enforcement, counter terrorism.